

# МОНЕТИЗАЦІЯ ПІЛЬГ: ДОСВІД ІНШИХ КРАЇН ТА ВИСНОВКИ ДЛЯ УКРАЇНИ (Policy Paper)

Автори:

Оксана Савчук

Володимир Кушніренко

Європейський інформаційно-дослідницький центр створено з метою надання народним депутатам України інформації, яка може бути використана ними у законотворчій діяльності. Центр здійснює пошукову, аналітичну і дослідницьку роботу щодо галузевих політик та права інших держав (насамперед країн ЄС) і міжнародних організацій.

Адреса: 01008, м. Київ, вул. Садова, 3 А, каб. 434.

Тел.: +38 (044) 255-36-69

E-mail: euinfocenter@rada.gov.ua

Веб-сторінка: euinfocenter.rada.gov.ua

Години прийому: з понеділка по п'ятницю, з 10.00 до 15.00.

Діяльність Центру є частиною проекту, що реалізує ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив» у рамках програми USAID «РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво». Програма USAID «РАДА», що виконується Фондом Східна Європа, сприяє становленню підзвітного, відповідального і демократичного парламентського органу. Більше на [www.radaprogram.org](http://www.radaprogram.org).

Думки, викладені в цій публікації, є винятковою відповідальністю авторів дослідження та не обов'язково відображають точку зору USAID, Фонду Східна Європа та Лабораторії законодавчих ініціатив.

## **З М І С Т**

<b>Сучасний стан запровадження системи монетизації пільг в Україні .....</b>	<b>7</b>
<b>Міжнародний досвід надання пільг.....</b>	<b>10</b>
<b>Практика інших країн щодо використання електронних карток.....</b>	<b>12</b>
<b>Висновки з проведеної реформи монетизації пільг в РФ.....</b>	<b>18</b>
<b>Надання транспортних пільг в країнах ЄС.....</b>	<b>20</b>
<b>Перспективи покращення чинної системи пільг в Україні.....</b>	<b>22</b>
<b>Джерела інформації .....</b>	<b>26</b>
<b>Додаток 1 .....</b>	<b>28</b>
<b>Додаток 2 .....</b>	<b>31</b>

У будь-якій країні завжди є найвразливіші соціальні групи, які потребують підвищеної уваги з боку суспільства та держави. Практика розвинених країн свідчить, що захист соціально вразливого населення повинен бути пріоритетним напрямком соціальної політики держави.

Соціально-вразливі верстви населення — це індивіди або соціальні групи, що мають більшу за інших імовірність зазнати соціальних збитків від дії економічних, екологічних, техногенних та інших чинників сучасного життя.

Серед основних заходів соціального захисту переважне місце належить пільгам, які передбачено законодавством.

**Пільга — це встановлений законодавством дозвіл на повне або часткове звільнення певних категорій осіб від виконання певних обов'язків, які встановлені для інших суб'єктів (категорій суб'єктів), або надання особі додаткових прав (додаткового змісту та обсягу права) у визначеній сфері, порівнюючи з правами (обсягом прав) інших осіб у такій сфері.**

За допомогою пільг здійснюється диференціація категорій осіб, яким надається особливий статус (професійний або соціальний). За сферою суспільного життя пільги поділяють на трудові, податкові, транспортні, житлові, у сфері охорони здоров'я, освіти тощо. Залежно від характеру підстави, з якої пільги надаються певним категоріям осіб, пільги поділяють на професійні й соціальні.

Наявність пільг за професійним статусом за міжнародною практикою вважається нонсенсом, оскільки передбачається, що заробітна плата працівника будь-якої категорії має забезпечувати гідний рівень життя йому та членам його сім'ї і надавати можливість самостійно оплачувати усі необхідні житлові, побутові, медичні та інші послуги. Щодо пільг за соціальним статусом, то такі пільги також передбачені законодавством інших країн. Водночас такі пільги:

- 1) існують як державна соціальна допомога, що надається після перевірки ступеня нужденності особи;
- 2) надаються у формі:
  - грошової допомоги (житлова допомога, допомога на оплату освітніх послуг, гранти на навчання, допомога батькам-одинакам тощо);
  - натуральної допомоги (забезпечення молоком та вітамінами дітей до п'яти років і вагітних жінок, забезпечення необхідними предметами домашнього вжитку і паливом);
  - субсидії (на проїзд у громадському транспорті, на житло) або відшкодування необхідних витрат (на медичне обслуговування, опалення житла для пенсіонерів) тощо.

**В Україні є більше 40 категорій громадян, які отримують пільги.**

**Найчисельніші з них:**

- Пенсіонери за віком
- Діти з багодітних сімей
- Учасники ліквідації аварії на ЧАЕС
- Учасники бойових дій

**Законо України, якими передбачені пільги:**

- Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту;
- Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні;
- Про соціальний захист дітей війни;
- Про жертви нацистських переслідувань;
- Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні;
- Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок ЧАЕС;
- Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ і деяких інших осіб та їх соціальний захист;
- Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації в Україні;
- Кодекс Цивільного захисту України;
- Про Службу безпеки України;
- Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їхніх сімей;
- Про прокуратуру;
- Про охорону дитинства;
- Основи законодавства України про охорону здоров'я;
- Про освіту;
- Про позашкільну освіту;
- Про бібліотеки і бібліотечну справу;
- Про культуру;
- Про музеї та музейну справу;
- Про захист рослин.

**В Україні соціальний захист вразливих верств населення здійснюється шляхом:**

- виплати пенсій за віком, з інвалідності, в разі втрати годувальника, за вислугу років, за особливі заслуги перед Україною;
- соціальних пенсій;
- виплати державних допомог (трудова допомога, соціальні допомоги, допомога тим, хто доглядає психічно хворих; допомоги при малозабезпеченості);

- виплати адресної соціальної допомоги (житлово-комунальні субсидії; адресна допомога малозабезпеченим сім'ям);
- соціальне обслуговування непрацездатних (стаціонарне обслуговування, обслуговування на дому тощо);
- надання пільг ветеранам війни, інвалідам, особам, які мають особливі заслуги перед Україною.

За оцінкою експертів, для фінансування усіх пільг, передбачених чинним законодавством України, необхідна сума, що у декілька разів перевищує обсяг бюджетних коштів, які виділяються на їх фінансування зараз. Кількість пільговиків визначити точно неможливо. Частина пільг прописана в законодавстві, частина передбачена підзаконними і навіть відомчими актами місцевих рад.

За цих умов важливим є питання обліку наданих пільг, оскільки за відсутності ефективного механізму такого обліку, необхідного для розрахунків з організаціями, що надають послуги (зокрема транспортні), часто виникають серйозні фінансові суперечності між цими організаціями і державою. У зв'язку з цим складнощі виникають і на етапі підготовки проектів бюджетів на черговий фінансовий рік під час розрахунку потреби в коштах на надання пільг.

Варто зазначити, що певні кроки у цьому напрямку вже зроблено. З 2003 р. в Україні ведеться пошук рішення щодо реформування системи надання та обліку соціальних пільг. Так, для обліку осіб, які мають право на пільги за соціальною ознакою, та проведення розрахунків з постачальниками послуг за надані ними пільги споживачам постановою Кабінету Міністрів України (КМУ) від 29.01.2003 р. № 117 запроваджено Єдиний державний автоматизований реєстр осіб, які мають право на пільги (ЄДАРП). У цьому реєстрі на сьогодні 13,2 млн. одержувачів пільг, 26 мільйонів посвідчень (тому що одна людина часто має право одночасно на різні категорії пільг). Одне посвідчення також дає право не на одну пільгу, а на всі пільги, передбачені для відповідної категорії осіб за законом. Перелік пільг та категорії громадян, яким вони надаються (див. Додаток 1).

На кожного громадянина, який має право на пільги, створено персональну облікову картку в паперовому та електронному вигляді, до якої внесено інформацію про особу (паспортні дані), категорію пільговика та дані посвідчення, склад його сім'ї (на кого поширюється пільга), характеристики житла, види пільгових послуг, якими користується особа.

Зазначена система забезпечує проведення розрахунків з підприємствами та організаціями за фактично надані конкретному пільговику пільги з оплати житлово-комунальних послуг, послуг зв'язку, санаторно-курортного лікування, капітального ремонту житла, на придбання твердого палива та скраплено-

го газу тощо. Позаяк найбільш поширеними є пільги на оплату послуг і електроенергії та відпочинку в санаторно-лікувальних закладах, а також на оплату транспортних перевезень, запровадження ЄДАРП певним чином сприяє прозорості, ефективності використання та заощадженню бюджетних коштів соціальної спрямованості.

У той же час відсутній облік фактично наданих пільговикам транспортних послуг з проїзду у міському та приміському транспорті. Найбільш чисельна категорія пільговиків має право на безплатний проїзд у міському пасажирському транспорті загального користування та приміських маршрутах. Це жінки віком від 55 і чоловіки віком від 60 років, тобто доволі активна частина населення, з яких близько 3 млн. осіб – працюючі пенсіонери. Облік кількості поїздок на пільгових умовах ведеться тільки управлінням залізничного транспорту, частково пільгові категорії враховуються при виробництві та розповсюдженні учнівських і студентських квитків на проїзд в міському громадському транспорті. Вартість пільгових послуг компенсується організаціям, що їх надають, з місцевих бюджетів за рахунок дотацій з центрального бюджету, виходячи з підрахунків цими організаціями збитків за послуги, надані на пільгових умовах, а також з наявності коштів у бюджеті. Ситуація, що склалася, не влаштовує ні розпорядників державного бюджету (оскільки розміри компенсаційних виплат неможливо ні підтвердити, ні переглянути), ні управління організацій, що надають пільгові послуги (оскільки з огляду на дефіцит бюджетних коштів існують постійні заборгованості з виплати компенсацій).

Замінити пільги грошовою компенсацією – такий намір уряд планує здійснити в Україні з 2016 року.

### **Сучасний стан запровадження системи монетизації пільг в Україні**

Мінсоцполітики та Мінінфраструктури працюють над запровадженням з 2016 року грошової компенсації пільговикам вартості проїзду у пасажирському транспорті. Про це повідомив міністр соціальної політики України Павло Розенко. Водночас він зазначив, що в майбутньому необхідно змінити систему надання пільг на безкоштовний проїзд у транспорті для певних категорій громадян, позаяк наразі держава не може проконтролювати ефективність відповідних витрат з держбюджету.

*Монетизація пільг означає, що замість безкоштовних чи дешевших послуг пільговики отримують від держави гроші, якими платитимуть за ці послуги на загальних підставах.* Ідея тотальної монетизації пільг перенесена в Україну з країн Європейського Союзу і США.

Менш як за рік Міністерство соціальної політики планує ліквідувати не-ефективні пільги і монетизувати решту, зробивши всю соціальну допомогу

виключно адресною. Міжнародний банк реконструкції та розвитку (група Світового банку) погодився надати уряду позику в 300 млн дол. для реалізації проекту «Модернізація системи соціальної підтримки населення України».

Протягом 6-ти років Міністерством соціальної політики України буде впроваджуватись проект «Модернізація системи соціальної підтримки населення України», за сприяння Міжнародного банку реконструкції та розвитку (МБРР).

Метою проекту є покращення результатів діяльності системи соціальної допомоги та соціальних послуг в Україні для малозабезпечених сімей, що має бути досягнуто завдяки:

- розширенню програми державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям для поліпшення доступу вкрай бідного населення до цієї програми;
- підтримці заходів, спрямованих на підвищення ефективності адміністрування соціальних виплат та послуг шляхом:
  - підвищення ефективності роботи через запровадження інформаційної системи управління;
  - вдосконалення запровадження державного контролю за дотриманням законодавства при наданні соціальної підтримки;
  - інтеграції даних про виплати і послуги в єдиній інформаційній системі управління, яка охоплюватиме усі місцеві органи та установи соціальної сфери;
- поширенню сімейних форм виховання для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також соціальній підтримці сімей з дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах, для недопущення влаштування дітей у інтернатні заклади, попередження соціального сирітства та підвищення якості соціальних послуг, впровадження альтернативних форм опіки дітей та догляду дітей-інвалідів.

Проект сприятиме проведенню соціальних реформ, які спрямовані на зменшення рівня бідності та підвищення соціальної захищеності найбільш соціально вразливих верств населення.

Реалізація проекту передбачає забезпечити розвиток інформаційно-комунікаційних технологій у сфері соціального захисту населення:

- побудова нової моделі надання соціальної підтримки населенню;
- реформування інституту соціального інспектора;
- виведення сімей із бідності та стимулювання їх до економічної незалежності, реформування дитячих інтернатних закладів;
- підвищення ролі громади у забезпеченні соціальних потреб та ін.

Нині з боку Мінсоцполітики триває підготовка проекту Закону України «Про забезпечення державного контролю у сфері соціальної підтримки»; проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про реалізацію пілотного проекту із залучення до роботи непрацюючих працездатних членів малозабезпечених сімей та внутрішньо переміщених осіб»; дослідження діяльності дитячих будинків сімейного типу і прийомних сімей та ін.

Мінсоцполітики працює над доопрацюванням старої системи. У результаті обидві системи будуть об'єднані в єдину базу даних, що врахує всі пільги, компенсації, субсидії, види соціальної допомоги, доходи, власність та інше. Реформа соціальних виплат має базуватися на трьох принципах:

- 1) ефективності;
- 2) адресності;
- 3) монетизації.

На першому етапі реалізації мають бути ліквідовані всі неефективні пільги (їх точна кількість поки що невідома).

Після усунення неефективних пільг уряд планує перейти до адресної допомоги і монетизованих пільг. За різними оцінками, для надання всіх існуючих пільг державі потрібно від 180 до 500 млрд. грн. При цьому, від 17 млрд. до 25 млрд. грн. державної допомоги виділяється людям, які не належать до незаможних і претендувати на пільги не можуть. Але для цього, з одного боку, треба буде провести моніторинг за рівнем доходів людей, які претендують на пільги, а з іншого — об'єднати всі види допомоги в одну програму соціального захисту зі створенням єдиної бази даних одержувачів.

Важливою проблемою соціальної політики в Україні є те, що невідома точна кількість пільговиків. Одна людина може одержувати пільги за кількома законами і проходити по різних реєстрах.

В нашій країні вже були зроблені перші кроки у реалізації реформи з монетизації пільг. Львівська область оголосила себе реалізатором пілотного проекту з монетизації пільг. Але справжнім піонером монетизації пільг стала Волинська область, де з жовтня 2010 р. монетизовано всі пільги з оплати електроенергії. Експеримент можна вважати успішним, заборгованостей з виплат та оплати електроенергії немає. Люди, які одержують монетизовані пільги, — гроші на оплату електроенергії — стали більш ощадливими, бо сума грошової компенсації виплачується в повному обсязі, незалежно від реального споживання електрики.

Недоліком було те, що експеримент проводився щодо послуги, якою користуються всі. Тому, наприклад, людина, що є одночасно і інвалідом і чорнобильцем, за обома категоріями має однакові пільги.

На безплатний проїзд претендують понад 12 млн українців. Проте не всі цим правом користуються в однаковій мірі. Пенсіонер, який живе в селі, ко-

ристується проїздом у громадському транспорті набагато рідше, ніж пенсіонер, яки проживає у місті. Або ж в одному населеному пункті громадський транспорт їздить набагато частіше, ніж в іншому, відповідно більша кількість пільговиків зможе скористатися послугою.

В такому випадку виникає багато спірних запитань:

- Як у такому разі пільги монетизувати?
- В якому обсязі?
- Як виключити корупцію?
- Як правильно розподілити кошти?

Є багато питань, на які потрібно дати відповіді, щоби провести ефективну реформу з монетизації пільг в Україні.

### Міжнародний досвід надання пільг

Аналіз міжнародного досвіду запровадження системи монетизації пільг базується на вивченні досвіду надання пільг у різних країнах. Багато розвинутих країн вирішило проблеми надання та обліку різних соціальних послуг через впровадження соціальних електронних карток (СЕК). Соціальні електронні картки здобули широке визнання як засіб надання, обліку і контролю за наданням пільг певним категоріям населення. Такі картки мають вигляд традиційних кредитних карток чи карток посвідчення особи, на додачу вони надають можливість безконтактно оплачувати спожиті послуги, визначати особу власника та засвідчувати право на отримання певного виду пільги. Використання СЕК дозволяє розв'язати ще одне важливе питання – завдяки вбудованій в картку мікропроцесорній системі такі картки здатні, наприклад, обмежити перелік товарів, які можна придбати безкоштовно чи зі знижкою, адже постачальники соціальної допомоги не лише прагнуть забезпечити її надання виключно тим, хто має на неї право, але й переконатися, що допомога витрачається за призначенням, тобто виключно на придбання товарів і послуг першої необхідності.

Нижче наведено деякі приклади найбільш успішного використання карток в різних країнах світу.

- Картки з магнітною стрічкою – використовуються лише для запису і збереження певної інформації. Зчитування відбувається протягом більш ніж трьох секунд, перезапис інформації на картку не застосовується, оскільки є технологічно складним. Такі картки застосовуються переважно як банківські картки, а також як тимчасові проїзні документи.
- Оптичні картки – дозволяють перезапис інформації за допомогою лазерного пристрою, але не можуть зберігати значних обсягів інформації. Використовуються переважно як дисконтні картки.

- Смарт-картки – таким терміном позначають карти пам'яті та мікропроцесорні карти. Карти пам'яті дозволяють записувати і зберігати значні обсяги різноманітної інформації, проте не спроможні до обробки інформації. Мікропроцесорні карти обладнані як мікромодулем з пам'яттю, так і мікропроцесором, що робить можливим запис, обробку і збереження даних у енергонезалежній фізично захищеній області пам'яті. Смарт-картки можуть мати форму контактних, безконтактних і гібридних карток. Наявність досить значних обсягів пам'яті (до кількох десятків МБ) дозволяє акумулювати дані про кожного користувача картки на кшталт «кредитної історії».

Виплата соціальної допомоги через пластикові платіжні картки є глобальною тенденцією. З використанням банківських платіжних карток для надання соціальної допомоги держава може бути певною в тому, що допомогу доставлено людині вірно. Розрахунки здійснюються із застосуванням стандартної технології, що передбачає використання персональних ідентифікаційних номерів (ПІН кодів) для реєстрації картки та визначення, чи картою користується її власник. Звісно, система захисту інформації таких карт повністю не усуває можливості шахрайства і зловживань у системі соціальної допомоги, але в будь-якому разі карти допомагають спрямувати переказ державних коштів до визначених одержувачів.

Зазвичай масштабне запровадження пластикових (платіжних) карток здійснюється спільно з операторами карткових платіжних систем. Наприклад, компанія Visa допомагає виплачувати соціальну допомогу у Філіппінах, Мексиці, Бразилії, Коста-Ріці та Домініканській Республіці, де 800 тис. осіб одержують на спеціальні платіжні картки «Солідарність» (Solidarity Cards) допомогу на придбання продуктів харчування, палива і навіть оплату навчання у школі. Карткова платіжна система MasterCard використовується в системі соціальної допомоги в Польщі та Перу.

У більшості країн в основі системи соціальної допомоги лежить принцип, згідно з яким соціальна допомога має надаватися на задоволення базових потреб людей, наприклад на придбання необхідних для життя продуктів харчування (молока, хліба, сиру) та/або оплату житлово-комунальних послуг. Але, як виявилось, відстежити витрати одержувачів і забезпечити цільове використання виплачених їм коштів в умовах чинних систем соціальної допомоги в більшості країн надзвичайно складно.

Окрім того, у багатьох країнах існує «чорний» ринок, на якому можна конвертувати соціальну допомогу, надану в негрошовій формі, у готівку, наприклад продати талони на харчування, а Міністерство соціальної політики України планує ліквідувати неефективні пільги і монетизувати решту, зробивши всю соціальну допомогу виключно адресною.

Монетизація пільг означає, що замість безкоштовних чи дешевших послуг пільговики отримуватимуть від держави гроші, якими платитимуть за ці послуги на загальних підставах.

## Практика інших країн щодо використання електронних карток

### Нова Зеландія

Картки SuperGold видаються безкоштовно всім громадянам Нової Зеландії віком 65 років і старшим, а також тим, хто отримує пенсію за віком або пенсію військового. В серпні 2007 р., коли почалася видача карток SuperGold, вони не мали жодного відношення до транспорту. Картки SuperGold запроваджувалися з метою надання їх держателям доступу до багатьох знижок і пільгових послуг, наданих державними і місцевими органами влади. Починаючи з 1 жовтня 2008 року всі держателі карток SuperGold мають право на безкоштовний проїзд у громадському транспорті не в години пік: в автобусі, залізницею та паромними переправами місцевого сполучення. Від держателів карток не вимагається пред'являти посвідчення особи.

### Австралія

Аналогічна програма існує і в сусідній з Новою Зеландією Австралії. Цікавою особливістю австралійської програми є диференціація за видами транспорту і днями тижня. Картки надаються всім громадянам відповідних категорій (віком 65 років і старшим, пенсіонерам тощо). Держателі СЕК мають право на безкоштовний проїзд трамваями і поїздами міського сполучення, а також міськими автобусами найбільших регіональних центрів по неділях. Крім того, держателі карток мають право на проїзд зі знижкою поїздами та автобусами міжміського сполучення в будь-який час.

### Великобританія

Відсутність обліку безоплатного проїзду та належного електронного реєстру пільговиків є поширеною і загальноновизнаною проблемою. Такий облік відсутній, наприклад, в Англії, де з квітня 2008 р. 11 млн. осіб віком понад 60 років та інвалідам було видано спеціальні посвідчення, що надають право безкоштовного проїзду автобусом по всій країні не в години пік. Раніше право пільгового проїзду діяло лише в межах території місцевого органу влади за місцем проживання. Центральний уряд надав місцевим радам додатково 212 млн. фунтів стерлінгів на рік на фінансування системи пільгового проїзду. При цьому місцеві органи влади зобов'язані компенсувати автобусним компаніям вартість перевезення пільгових пасажирів.

жирів. В результаті ті регіони країни, в яких перебуває багато пенсіонерів, – морські курорти, туристичні й торгові осередки, – одержали недостатньо коштів для покриття вартості пільг. Станом на весну 2010 р. електронні картки застосовувалися для оплати проїзду автобусом лише в межах Лондона. В інших регіонах країни продовжують використовуватися паперові проїзні документи.

В рамках програми «Транспорт для Лондона» (ТдЛ) місцеві органи влади впровадили універсальний електронний квиток для оплати проїзду різними видами транспорту в межах Лондона: метро, автобусом, трамваєм, деякими видами річкового транспорту і більшістю видів рейкового транспорту. Перша картка (її назвали Устрицею), яку було випущено в липні 2003 р., мала обмежений набір функціональних можливостей. Протягом часу, що минув, цей набір поступово розширився. Звичайний проїзний документ являє собою картку на пред'явника і не містить фотографії його держателя, а Устриця є іменною картою з фотографією власника на лицьовому боці. Устриці видаються особам з тих категорій населення, які мають право пільгового проїзду в громадському транспорті (безоплатного чи зі знижкою). Устриця є типовим прикладом соціальної електронної картки – технічного засобу, що уможливує використання права пільгового проїзду на громадському транспорті за реєстрованим у системі громадянам.

Для різних категорій пасажирів встановлено різні розміри знижок на оплату проїзду. До таких пасажирів належать діти, підлітки, студенти, громадяни похилого віку, ветерани війни, певні групи інвалідів, безробітні та малозабезпечені громадяни.

ТдЛ скористався можливостями електронної бази даних пасажирів-пільговиків, створеної для більшої безпеки і зручності пасажирів, і прийняв Кодекс поведінки на громадському транспорті, який є обов'язковим до виконання всіма пасажирами-пільговиками, молодшими за 18 років. Порушників кодексу позбавляють права на безоплатний чи зі знижкою проїзд, наприклад за антисоціальну поведінку.

Після запровадження у системі електронних карток каральних заходів транспортна влада Лондона пішла ще далі, дозволивши громадянам повертати собі право безоплатного проїзду в громадському транспорті шляхом участі в громадських роботах. Ініціатива була започаткована у серпні 2009 р. Відтоді особи віком до 18 років, які були позбавлені права на безоплатний проїзд через погану поведінку, можуть повернути собі це право, добровільно відпрацювавши в рамках природоохоронних проектів поблизу Лондона. У такий спосіб молодь заохочується цінувати надані їм пільги на проїзд і залучається до добровільних робіт на благо місцевих громад.

## США

У США діє декілька соціальних програм:

**Програма «Жінки, немовлята, діти» (WIC).** Сьогодні в рамках програми «Жінки, немовлята, діти» смарт-картками користується 8,7 млн. громадян. У 2008 р. Конгрес США виділив на реалізацію даного проекту 6,191 млн. доларів. З цих коштів покривалися витрати на управління, адміністрування, закупівлю необхідного обладнання, навчання й експлуатацію системи по всій території.

За цією федеральною програмою вагітним жінкам, породіллям та жінкам, що годують грудьми, немовлятам і дітям віком до п'яти років надаються: допомога на придбання продуктів харчування, безкоштовні консультації з питань харчування та направлення до медичних закладів і організацій, що надають соціальні послуги.

Допомога за програмою оцінюється не у грошовому виразі, а як набір продуктів харчування певного обсягу, впорядкований за категоріями та підкатегоріями. У центральній базі даних ведеться облік одержувачів допомоги і придбаних ними продуктів. При здійсненні покупки смарт-картка одержувача соціальної допомоги зчитується на встановленому в магазині терміналі, інформація про придбаний товар передається до центральної бази даних, і після проведення перевірки дається дозвіл чи заборона на здійснення покупки, а запис держателя смарт-картки у базі даних відповідним чином оновлюється.

Поки що одержувачі допомоги можуть придбати за допомогою смарт-карток лише певні харчові продукти в обмеженому обсязі. На наступному етапі розвитку програми планується створити можливість придбання держателями карток на суму допомоги свіжих фруктів та овочів довільної ваги. Запропоновані нові правила забороняють купувати за рахунок соціальної допомоги такі продукти: свіжі фрукти з додаванням цукру; консервовані фрукти й овочі з додаванням цукру, жиру, олії та солі; білу картоплю; кетчуп та інші приправи, мариновані овочі та оливки; супи; трави і прянощі; їстівні суцвіття тощо.

Сьогодні електронну систему розрахунків програми «Жінки, немовлята, діти» впроваджено у п'яти штатах. У штатах Нью Мексіко, Невада, Техас і Вайомінг система розрахунків функціонує в режимі офлайн, у штаті Мічиган – в режимі онлайн. Штат Вайомінг – єдиний штат, в якому електронну систему розрахунків програми «Жінки, немовлята, діти» впроваджено по всій території штату. У більшості інших штатів для надання допомоги за цією програмою використовуються паперові ваучери та чеки. Зарахування коштів на смарт-картки здійснюється у медичних закладах.

Успішне впровадження смарт-карток в рамках програми «Жінки, немов-

лята, діти» стало можливим завдяки участі в проекті великих мереж підприємств роздрібної торгівлі, які також одержують вигоди від використання смарт-карток. Оскільки облік інформації про товари, продані держателям смарт-карток, ведеться в електронній формі, розрахунки з магазинами за проданий товар здійснюються з мінімальними затримками.

Касирам більше не потрібно пояснювати, на які саме продукти дозволяється витратити кошти, одержані як допомога за програмою «Жінки, немовлята, діти». Вся процедура одержання коштів з державного бюджету істотно спрощена. Кошти переказуються оперативним, а адміністративні обов'язки стали менш обтяжливими.

### Тимчасова допомога малозабезпеченим сім'ям

За цією програмою малозабезпеченим сім'ям надається тимчасова грошова допомога на придбання певних груп товарів, зокрема продуктів харчування, а також талони на харчування.

Впровадження платіжних карток у системі соціальної допомоги дозволило заощадити значні суми бюджетних коштів. У минулому найбільша ефективність спостерігалась на етапі виплати коштів, яка здійснювалася через банківські чеки, оформлені на одержувачів соціальної допомоги. Вартість переказу коштів на рахунок, пов'язаний з картою, близька до нуля, порівняно з вартістю оформлення одного чека, що становить 60 центів. Крім того, перехід на платіжні картки дозволив наполовину скоротити штат центрів підтримки одержувачів соціальної допомоги малозабезпеченим завдяки істотному зменшенню кількості запитів у зв'язку з втратою чеків. Після переходу на платіжні картки скоротилися й масштаби шахрайства і зловживань.

Для впровадження цих програм в США було також створено і застосовано окрему систему електронних платежів. «Електронна система розрахунків» (Electronic benefits transfer, ЕВТ) розробляється спільно з операторами платіжних систем, урядовими органами і підприємствами роздрібної торгівлі, що беруть участь у проекті.

Щодо монетизації інших пільг, то навіть в Америці, яка в принципі вважається країною максимально наближеною до ліберальної, важко назвати сферу, в якій уряд США робить так, як пропонується в Україні. Насправді з усього числа монетизації пільг - медичне страхування. Але пільговикам не надається якась сума грошей. Там, якщо людина потребує медичної допомоги, і вона входить до числа пільговиків, то звертається у приватну лікарню, де їй надають послуги, виписують рахунок, а держава потім просто його оплачує.



Таблиця 1. Переваги та недоліки використання СЕК для оплати проїзду в громадському транспорті.

Переваги	Недоліки
Істотне покращення захисту від шахрайства	Значні витрати на впровадження
Сприяння створенню реєстру одержувачів соціальної допомоги / пільг	Труднощі організації спільного фінансування з місцевого і центрального бюджетів
Уможливлення відстеження кількості пільгових проїздів (безоплатних і зі знижкою)	Труднощі для використання тимчасовими мешканцями регіону (туристами)
Уможливлення моніторингу пасажиропотоків	

## Російська Федерація

Закон про монетизацію пільг, який був підписаний у 2005 р., виявився не підготовленим і непродуманим; після численних протестів пільговиків влада змушена була латати дірки в реформі і виділяти на неї додаткові кошти. Система соціальної підтримки населення відтоді прийшла в рівновагу, а монетизація була в цілому правильним кроком, вважають експерти, не виключаючи при цьому ймовірності повернення до натуральних пільг.

Монетизація повинна була оздоровити бюджетну систему Росії, привести закладені в законах пільги у відповідність до бюджетних можливостей, дати живі гроші для розвитку транспорту, ЖКГ та інших галузей.

Чиновники, які готували реформу, також спиралися на те, що подібний крок зробить всю систему пільг більш справедливою і ефективною. Адже скористатися наявними у них на папері пільгами могли далеко не всі. Наприклад, сільські жителі, що не користувалися своїм правом безкоштовного проїзду на міському транспорті, зможуть замість цієї абстрактної пільги отримати реальні гроші.

Законопроект передбачав заміну низки пільг щомісячною грошовою виплатою. При цьому три види пільг (проїзд в міському транспорті та приміських електричках, безкоштовні ліки і право на безкоштовне санаторно-курортне обслуговування) пільговики могли зберегти за собою, відмовившись від грошових виплат.

Всі пільговики були розділені на федеральних і регіональних. Компенсувати пільги грошовими виплатами для приблизно 14 млн. федеральних пільговиків (інвалідів, військовослужбовців, ветеранів ВВВ, «чорнобильців» та низки інших) повинен був федеральний бюджет. А для приблизно 20-30 мільйонів регіональних пільговиків (пенсіонерів, ветеранів праці та інших) суб'єкти РФ повинні були провести аналогічну монетизацію або зберегти натуральні пільги, оплачуючи їх надання транспортним підприємствам та іншим поставачальникам послуг зі своїх бюджетів. Пенсіонери, компенсації для яких не були в підсумку закладені ні у федеральний, ні в регіональні бюджети, стали

основною рушійною силою протестів, що прокотилися країною після введення закону в дію.

Реформа по заміні натуральних привілеїв грошима в 2005 викликала масові протести у великих містах, у той час як пільговики в сільській місцевості були задоволені новою політикою. Причиною тому стала зміна балансу вигод. Наприклад, для жителів великих міст перехід від безкоштовного проїзду в транспорті до грошової компенсації часто збитковий. І навпаки, сільським жителям, які пільгою практично не користувалися, вигідно її отримати грошима.

Скасування деяких преференцій і зміна схеми їх надання негативно відобразилася в основному на «афганцях», «чорнобильцях» та пенсіонерах за віком. Останні в більшості регіонів виявилися зовсім без пільг. Багато чого залежало від регіональної влади. Москва знайшла кошти для реанімації більшості преференцій у тому вигляді, як вони існували на федеральному рівні до 2005 року. У столиці невдоволення компенсаційними виплатами вилилося в масові протести.

*Позитивними сторонами реформи були:*

- сприяння розвитку муніципального транспорту, оновлення автопарків;
- покращення матеріальної бази установ, що надають послуги ЖКГ;
- реформування сфери природних монополій;
- відповідальне ставлення до введення пільг (встановлення нових преференцій можливо тільки у випадку фінансового обґрунтування).

*Негативні моменти цієї системи соціальної підтримки:*

- відсутність у більшості суб'єктів Федерації фінансових ресурсів на забезпечення переданих на їх рівень пільг;
- зниження рівня соціального захисту ряду категорій населення, зокрема дітей-сиріт (при відмові їм у праві на привілеї в отриманні житла при настанні повноліття); ветеранів, які проживають у містах, у разі скасування для них безкоштовного проїзду на міському транспорті; працівників бюджетної сфери в регіонах, заробітна плата яких може бути заморожена; людей, які стали інвалідами внаслідок Чорнобильської катастрофи, яких планується прирівняти до інвалідів по загальним захворюванням, мають значно менший обсяг пільг;
- посилення диференціації заробітної плати за аналогічними професіями не тільки по регіонах (в залежності від їх економічного становища), а й всередині регіонів, а також за галузями економіки і муніципальними утвореннями;
- зниження рівня правового регулювання питань, що відносяться до предметів спільного ведення Російської Федерації і суб'єктів Федерації.

Значна частина громадян, яка має право на пільги, не підтримала концепцію законопроекту. Категорично проти проведення реформи виступали майже 40% російських громадян, ще 20% скоріше її не схвалювали, лише 16% підтримували заміну пільг на виплати, а ще 20% готові погодитися з цим за певних умов.

Проведення реформи не було погоджено з суб'єктами РФ, не повністю підготовлені нормативно-правові документи та законодавча база. На першому етапі виникла проблема в інформаційній невідповідності реформи, що призвело до масових протестів по всій країні.

### Висновки з проведеної реформи монетизації пільг в РФ

«Монетизація» пільг - саме те рішення, яке дозволило підвищити ефективність системи соціальної підтримки. Надання права вибору структури споживання самому пільговику сприяє підвищенню ефективності використання коштів, що виділяються на соціальну допомогу. Система стала більш прозорою (не створюючи ілюзій щодо дійсного обсягу соціальної допомоги), але і більш раціональною з точки зору поліпшення загального соціального клімату. З одного боку, усунувся ґрунт для конкуренції між споживачами пільг, з іншого - ліквідувалася база для корупції. Це рішення зробило систему менш бюрократичною, дозволяючи знизити адміністративні витрати і направити вивільнені кошти на соціальні цілі.

Перехід до грошових компенсацій був кращий навіть у тому випадку, якщо розмір реальних виплат пільговикам виявився трохи менше грошової оцінки існуючих пільгових прав. Пільги на папері нічого не додають до соціальної захищеності, але зате несуть істотні негативні наслідки. Якщо ж уряд скорочує грошові виплати нижче рівня, який відповідає фінансовим можливостям, то це - питання не полеміки, а політичного тиску на уряд і законодавців.

Позитивні завдання, які вирішив Федеральний закон з «монетизації» пільг:

- найголовніше досягнення - створення федерального і регіонального реєстру пільговиків;
- визначення і регулювання повноважень та відповідальності органів влади різних рівнів з виконання законів;
- встановлення фінансової відповідальності органів державної влади різних рівнів з виконання законів;
- встановлення фінансової відповідальності органів державної влади федерального рівня та рівня суб'єкта Федерації, а також органів муніципальної влади;
- модернізація механізмів реалізації соціальних функцій, зокрема заміна натуральних пільг грошовими виплатами;
- адаптація соціальної сфери до ринку.

Не всі блага одразу перейшли на грошове надання. Деякі блага продовжили надаватися безкоштовно. Наприклад, певний обсяг послуг охорони здоров'я та освіти. Розмежування благ на ті, які можуть надаватися безкоштовно, і на ті, для яких такий принцип виключений, провести було не складно. Важливо було забезпечити диференційований і розумний підхід. Адже надання, наприклад, права на безкоштовне видалення зубів не призведе до повального бажання скористатися цим правом без потреби. Тому безкоштовними стали тільки ті пільги, які реалізуються строго вибірково і адресно. Наприклад, безкоштовне надання інсуліну діабетикам.

Передбачалося, що прийняття Федерального закону № 122 знизить рівень бідності в країні. Але за результатами проведених досліджень по країні в цілому рівень бідності мало чутливий до монетизації пільг, оскільки основний приріст доходів спрямовується в середньозабезпечені групи населення. Отже, дана програма не може розглядатися як значущий елемент політики, спрямованої на зниження бідності.

Розподіл «виграшів» і «програшів» залежно від демографічного типу сімей показує, що в більшій мірі від прийнятих законом змін виграють пенсіонери, оскільки саме ця категорія населення є пріоритетним одержувачем основної маси пільг.

Можна зробити висновок, що реформа пільг, передбачена Федеральним законом № 122, в цілому сприяє підвищенню рівня матеріальної забезпеченості домогосподарств, але практично не впливає на динаміку бідності.

Введення «монетизації» пільг в умовах дефіциту коштів на соціальну політику на регіональному рівні мало такі наслідки:

- зберегло і поглибило категоріальний принцип надання пільг - традиції радянської системи соціальної підтримки людей, які мають особливі заслуги перед державою;
- значно збільшило фінансові витрати всіх рівнів бюджету;
- фактично дезавувало основні критерії соціальної політики: адресність і потреба;
- поспішність у проведенні такої широкомасштабної реформи і поділ пільговиків на федеральних і регіональних (часом у рамках однієї сім'ї) викликали вкрай негативний психологічний ефект;
- лише частково вирішило одну з основних завдань монетизації - «фінансувати споживача, а не виробника».

Проведений аналіз дозволяє зробити наступний висновок: стратегія підтримки пільговиків повинна працювати у трьох напрямках:

- підвищення пенсій за поступового скасування грошових компенсацій;
- для подолання бідності базовим має стати принцип потреби на оцінці рівня доходів;

- принципово повинна бути збільшена підтримка категорій, які включені в активний процес соціалізації.

Тоді багатократне збільшення витрат на соціальні потреби можна вважати більш доцільним і ефективним.

### Міжнародний досвід надання транспортних пільг

країни ЄС	країни СНД
<b>ПЕРЕВАГИ</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Пільги на проїзд забезпечуються шляхом адресної грошової допомоги та різних знижок транспортним підприємствам</li> <li>• Максимальна мінімізація пільгових категорій (до 5% населення)</li> <li>• Для малозабезпечених та найбільш вразливих верств населення державою надаються пільги у вигляді індексації з/п, зменшення податків тощо</li> <li>• Адресні виплати в основному здійснюються з місцевих бюджетів</li> <li>• Пільги з перевезення надаються на регіональному та місцевому рівні</li> </ul> <b>НЕДОЛІКИ</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• відсутні</li> </ul>	<b>ПЕРЕВАГИ</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Пільги на проїзд забезпечуються шляхом адресної грошової допомоги</li> <li>• Адресні виплати здійснюються з місцевих та державного бюджету</li> </ul> <b>НЕДОЛІКИ</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Розмір компенсації не відповідає реальному розміру пільг у зв'язку з великою кількістю існуючих пільгових категорій</li> <li>• Відсутність гнучкої системи оплати пільг (в порівнянні з країнами ЄС)</li> </ul>

### Надання транспортних пільг в країнах ЄС

#### Польща (компенсація)

**Відшкодування:** з державного та місцевих бюджетів через Міністерство інфраструктури та розвитку.

**Облік:** під час оформлення квитка за пред'явленням документу, що посвідчує право на пільгу.

**Пільги:** Інваліди, пенсіонери, діти, військові, викладачі, студенти.

- З 1 травня 2004 закон про соціальні пільги – 5% населення користується.
- Пільгу можна отримати при доході менше 125 дол. на місяць.
- Розмір пільг залежить від центральної та місцевої влади.
- Знижки на міський автобус залежать від мерій.
- Двічі на рік пільги при проїзді залізницею.

#### Болгарія (компенсація за договором)

**Відшкодування:** здійснюється на основі договору між державою в особі Мінтрансу та перевізником (на 5 років), щомісяця у повному обсязі.

**Облік:** під час оформлення квитка за пред'явленням документу, що посвідчує право на пільгу.

**Пільги:** Інваліди, ветерани війни, пенсіонери, діти від 7 до 10 років, студенти до 26 років.

#### Австрія

- Тариф встановлює асоціація підприємств, міська рада затверджує.
- Тариф у Відні покриває 50% собівартості, за містом – 100%.
- Дотування: семестрові квитки для студентів.

- Компенсація пенсіонерам 50% знижки.
- Компенсація перевезень школярів та учнів технікумів.
- Тарифні дотації пільгових квитків.

### Литва (компенсація)

**Відшкодування:** цільовим призначенням з державного бюджету перевізнику через Міністерство сполучення у повному обсязі.

**Облік:** під час оформлення квитка за пред'явленням документу, що посвідчує право на пільгу. Облікові форми за групами пільговиків та маршрутами складаються щомісяця.

**Пільги:** 15 категорій (інваліди, учасники війни та члени їх сімей, пенсіонери, діти тощо).

- Скасовані пільги за професійною ознакою.
- Безкоштовний проїзд соціальним категоріям замінено на проїзд зі знижкою – 80, 50% в залежності від категорії отримувача.
- Пільги у міському транспорті фінансуються місцевими органами влади.
- Державний бюджет фінансує пільги на міжміські перевезення.

Досвід надання транспортних пільг в країнах СНД

### Білорусь (2007 р., компенсація)

**Відшкодування:** відшкодовується з державного бюджету залізниці щомісяця у повному обсязі.

**Облік:** під час оформлення квитка за пред'явленням документу, що посвідчує право на пільгу (посвідчення – приміське сполучення, посвідчення та талон – дальнє сполучення). Складається реєстр за кодами пільг.

**Пільги:** Понад 20 категорій.

- Збереження пільг за особисті заслуги.
- Скасовано пільги студентам, ветеранам праці, чорнобильцям.

### Молдова (2000 р., компенсація та монетизація)

**Відшкодування:** з державного бюджету через Мінтрансу та Мінсоцзабезпечення перевізнику щомісяця у повному обсязі.

**Облік:** під час оформлення квитка за пред'явленням документа, що посвідчує право на пільгу (посвідчення – приміське сполучення, посвідчення та талон – дальнє сполучення).

**Пільги:** Інваліди, ветерани війни, дорожня поліція, діти від 5 до 10 років.

- По інших категоріях (пенсіонери) виплачується адресна допомога з державного бюджету разом з соціальними виплатами.

- Встановлення пільг місцевими адміністраціями.
- Збереження пільг у м. Кишиневі.

### Росія (2005 р., монетизація/адресна допомога)

Адресна допомога щомісяця виплачується з федерального та регіональних бюджетів разом з пенсією або соціальною допомогою.

**Компенсація:** Через значні соціальні протести після введення монетизації пільговикам надано можливість відмовитись від монетизації та зберегти за собою пільги у “натуральному виразі”.

**Відшкодування:** з федерального та регіональних бюджетів за договором з відповідними органами влади.

**Облік:** під час оформлення квитка за пред'явленням документа, що посвідчує право на пільгу.

**Пільги:** пенсіонери, інваліди, «чорнобильці», учасники війн тощо.

**Недоліки реформи транспортних пільг в Росії:**

- Несприйняття населенням - ігнорування суспільної думки при просуванні реформи.
- Протести - відсутність роз'яснень «в полі» – інформування «по факту» реформи.
- Нескоординованість федеральної влади - МОЗ, МінФін, МінСоцПолітики.
- Неготовність місцевої влади - організаційна неспроможність віддалених та відсталіших регіонів швидко реалізувати і подати реформи.
- Регіональні диспропорції - вагоміші пільги в «багатших» регіонах, більша вага соціальних видатків регіонів з меншим доходом.
- Несуттєвість компенсацій - менша «вага» пільг у регіонах, де вища «вартість» проживання (на Півночі).

### Перспективи покращення чинної системи пільг в Україні

Розгляд міжнародного досвіду систем соціальної допомоги є корисним для реформування системи надання соціальної допомоги в Україні. Адже аналіз такого досвіду дає можливість знайти конструктивні моменти і результативні методики, які можна реалізувати в сучасному українському суспільстві. На прикладі вищезгаданих країн ми можемо бачити, що системи надання пільг різняться, немає однієї системи: в одній країні ефективною виявилася система монетизації пільг, в іншій змішана система, коли кожна пільга розглядається окремо і відповідно визначається, чи цю пільгу монетизувати, чи подати у іншому вигляді.

*Основні проблеми чинної системи пільг в Україні (пільги на транспорт):*

- Численні категорії пільговиків, що мають право на необмежений безоплатний проїзд, та неможливість контролю достовірності їх посвідчень.
- Недостовірний облік фактично наданих пільг та неможливість його проконтролювати.
- Невідповідність бюджетних можливостей реальним перевезенням пільговиків.
- «Ручний» розподіл компенсації коштів місцевої влади за перевезення пільгових громадян.
- Обмеження доступу до пільг осіб з обмеженою мобільністю та в сільській місцевості.
- Повна відсутність компенсації на міжобласних перевезеннях.
- Отримання пільг без прив'язки до доходів отримувача.

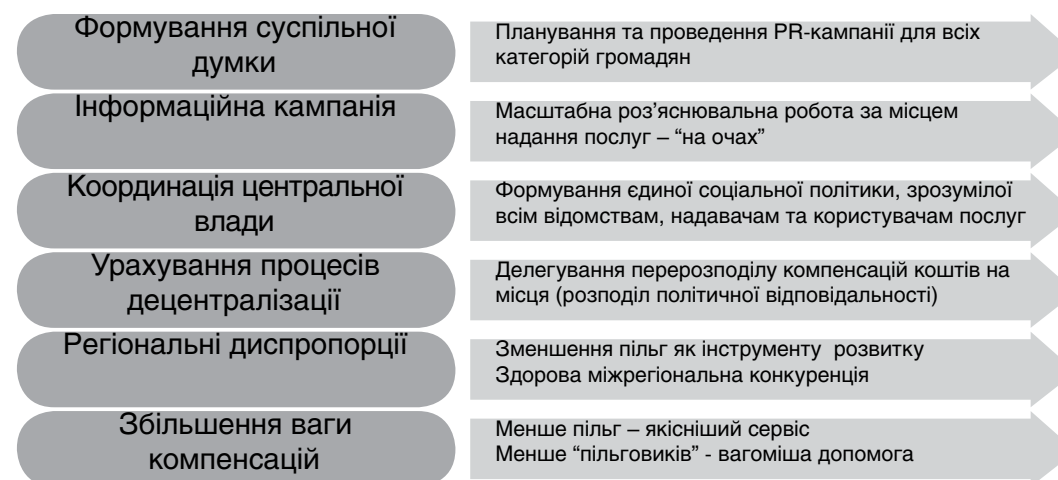
*Переваги переходу на систему монетизації пільг:*

- грошова виплата розраховується на норму послуги, а пільговик платитиме за фактичне її споживання;
- адресність надання пільг;
- рівномірність доступу до них усіх пільговиків;
- прозорість використання бюджетних коштів.

Окрім того, монетизація пільг покращить фінансовий стан підприємств, які надають пільгові послуги.

Система реформування та монетизації пільг має неоднозначні відгуки з боку різних експертів, щоб зрозуміти потребу у реформуванні, потрібно врахувати міжнародний досвід.

Виходячи із досвіду РФ, можна визначити основні акценти реформи для України:



*Пропозиції щодо реформування системи пільг в Україні:*

- Децентралізація (досвід ЄС) - делегування відповідальності за регулювання і фінансування пільг місцевим бюджетам.
- Врегулювання взаємовідносин: державний бюджет - місцеві бюджети, щодо відповідальності за окремі пільги.
- Регулювання пільг єдиним законодавчим актом.
- Розробка та запровадження обов'язкової системи обліку спожитих пільг (впровадження електронних систем оплати проїзду та соціальних карток).

*Варіанти реалізації системи реформування соціальних пільг в Україні:*

1. Аналіз пільговиків, яким буде нараховуватись адресна грошова допомога.
2. Підготовка змін до Державного бюджету та бюджетного кодексу.
3. Підготовка PR-кампанії та формування суспільної думки.
4. Впровадження змін до Бюджетного Кодексу та Державного бюджету.
5. Проведення масштабної PR-кампанії та роз'яснювальної роботи серед населення.
6. Підготовка місцевої влади до запровадження адресної грошової допомоги.
7. Моніторинг та оцінка результативності адресної грошової допомоги.

*Цілі та основні учасники впровадження адресної допомоги в Україні, зокрема введення в обіг соціальних електронних карток.*

1. Підвищення ефективності використання бюджетних коштів та спрямування пільг тим особам, які ними дійсно користуються.
2. Підвищення ефективності роботи державних та комунальних підприємств, які надають послуги пільговим категоріям громадян, і створення прозорої системи їх взаємодії з органами державного управління на основі обміну достовірною інформацією про реальні обсяги наданих послуг.
3. Забезпечення принципу соціальної справедливості при наданні послуг пільговим категоріям громадян, забезпечення високої якості таких послуг завдяки створенню єдиного уніфікованого механізму надання адресної соціальної допомоги.

*Сторони, що мають взяти участь у впровадженні нової системи надання соціальної допомоги:*

1. Органи державного управління України, а також інші організації державної та приватної форм власності, які беруть участь у наданні коштів чи послуг пільговим категоріям населення.
2. Міністерство праці та соціальної політики, а також регіональні управління праці та соціального захисту населення.

3. Міністерство транспорту і зв'язку, а також управління організацій державної, комунальної та приватної власності, які надають транспортні послуги і послуги зв'язку.
4. Міністерства ЖКГ, палива та енергетики, регіональні управління з питань житлово-комунального та паливно-енергетичного забезпечення населення.
5. Міністерство освіти і науки та Міністерство охорони здоров'я, а також місцеві управління освіти і науки та охорони здоров'я, аптечні установи державної та приватної власності.
6. Міністерство аграрної політики, а також підприємства торгівлі державної та приватної власності.
7. Міністерство фінансів, Національний банк України, Ощадбанк та управління комерційних банків.

Підхід до заміни пільг грошовою компенсацією повинен бути зваженим, продуманим і ретельно підготовленим з тим, щоб реалізувався принцип «не погіршити, не нашкодити». Реформа, яка торкнеться інтересів більшості громадян, має пройти експериментальну апробацію та широко обговорюватися, щоб уникнути протестного досвіду РФ.

Також міжнародний досвід вчить нас схилитися до вироблення системи запровадження електронних карт. Автоматизовану систему надання пільг на основі використання електронної соціальної картки можна створювати як територіально розподілену інформаційну систему, що функціонує на державному, регіональному та місцевому рівнях.

Альтернативним шляхом вирішення проблеми монетизації пільг називають адекватне підвищення пенсій і зарплат. Одним з аргументів на користь монетизації системи соціальних пільг є підвищення фінансової забезпеченості організацій, що надають послуги (зокрема транспортних організацій).

**Джерела інформації:**

1. <http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/index>
2. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3551-12/print1387795581474485>
3. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2195-15>
4. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/962-12>
5. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3475-15>
6. Федеральний закон від 22 серпня 2004 р. № 122-ФЗ «Про внесення змін до законодавчих актів Російської Федерації та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів Російської Федерації у зв'язку з прийняттям федеральних законів «Про внесення змін і доповнень до Федерального закону «Про загальні принципи організації законодавчих (представницьких) і виконавчих органів державної влади суб'єктів Російської Федерації» і «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» - Режим доступу: <http://www.garant.ru>
7. Федеральний закон від 17 липня 1999 р. № 178-ФЗ «Про державну соціальну допомогу» - Режим доступу: <http://www.garant.ru>
8. Обзор социальной политики в России. Начало 2000-х годов. - М., НИСИ, 2007, с. 319.
9. Russian economy in 2007 (issue 29): Trends and outlooks / Inst. for the Economy in Transition; [Y. Gaidar and others]. - М. : IET, 2008.
10. [http://zaxid.net/news/showNews.do?groshi\\_zamist\\_pilg&objectId=1344797](http://zaxid.net/news/showNews.do?groshi_zamist_pilg&objectId=1344797)
11. [http://gazeta.dt.ua/macrolevel/charivniki-z-krayini-pilg-\\_.html](http://gazeta.dt.ua/macrolevel/charivniki-z-krayini-pilg-_.html)
12. <http://tyzhden.ua/Politics/44699>
13. <http://library.khpg.org/files/docs/1402833237.pdf>
14. <http://lgotyinfo.ru/lgoty/monetizaciya.html>
15. <http://ubr.ua/business-practice/laws-and-business/soclgoty-ukraina-perenimaet-ne-opyt-a-oshibki-56677>
16. <http://www.radiosvoboda.org/content/article/9500197.html>
17. <http://caseukraine.sitgist.net/wp-content/uploads/2015/02/8f95cda5612c933ba3d48e34c50e0df8.pdf>
18. <http://www.gazeta.lviv.ua/news/2015/08/15/46748>
19. [http://zn.ua/ECONOMICS/monetizaciya-lgot-v-ukraine-mozhet-zahlebnutsya-iz-za-protivodeystviya-zainteresovannyh-lic-170537\\_.html](http://zn.ua/ECONOMICS/monetizaciya-lgot-v-ukraine-mozhet-zahlebnutsya-iz-za-protivodeystviya-zainteresovannyh-lic-170537_.html)
20. <http://new.mtu.gov.ua/reforms/wp-content/uploads/Monetizaciya-pilg-svitovii---dosvid.pdf>
21. <http://new.mtu.gov.ua/reforms/wp-content/uploads/Monetizaciya-pilg-svitovii---dosvid.pdf>
22. <http://library.khpg.org/files/docs/1402833237.pdf>

23. <http://lgotyinfo.ru/lgoty/monetizaciya.html>
24. <http://ria.ru/society/20140822/1020935104.html>
25. [http://gazeta.dt.ua/macrolevel/charivniki-z-krayini-pilg-\\_.html](http://gazeta.dt.ua/macrolevel/charivniki-z-krayini-pilg-_.html)

**Додаток 1.****Перелік пільг та категорії громадян, яким вони надаються**

1	<b>Безоплатний проїзд на території України залізничним, водним, повітряним або автомобільним міжміським транспортом</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• народні депутати один раз на рік (у пряму та зворотньому напрямках)</li> <li>• народні депутати після виходу на пенсію</li> <li>• ветерани військової служби (для лікування та відпочинку, до нового місця служби)</li> <li>• учасники бойових дій</li> <li>• інваліди війни 1, 2 груп</li> <li>• особи, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною</li> <li>• особи, які мають особливі трудові заслуги перед Батьківщиною</li> <li>• чорнобильці 1-2 категорії 50% знижка 1 раз на рік (безоплатно 1 раз на 2 роки)</li> <li>• жертви нацистських переслідувань – інваліди I та II груп</li> <li>• інваліди війни 3 групи</li> <li>• учасники війни 50% знижка 1 раз на 2 роки</li> <li>• жертви нацистських переслідувань 50% знижка з 1 жовтня до 15 травня</li> <li>• інваліди та особи, що супроводжують інвалідів 1 групи чи дітей-інвалідів</li> </ul>
2	<b>Забезпечення безкоштовним медичним обслуговуванням після виходу на пенсію в тих закладах охорони здоров'я, до яких був прикріплений у період виконання повноважень</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• народні депутати</li> <li>• чорнобильці 1-4 категорій</li> <li>• учасники бойових дій</li> <li>• інваліди війни</li> <li>• учасники війни</li> <li>• особи, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною</li> <li>• ветерани праці</li> <li>• жертви нацистських переслідувань</li> <li>• судді</li> <li>• працівники міліції</li> <li>• державні службовці</li> <li>• члени ЦВК</li> </ul>
3	<b>Виплата допомоги з тимчасової непрацездатності в розмірі 100 відсотків середньої заробітної плати незалежно від стажу роботи</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• діти війни</li> <li>• чорнобильці 1-4 категорій, батькам дітей, що постраждали від катастрофи</li> <li>• учасники бойових дій</li> <li>• учасники війни</li> <li>• жертви нацистських переслідувань</li> </ul>
4	<b>Першочергове відведення земельних ділянок для індивідуального житлового будівництва, садівництва та городництва</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• діти війни</li> <li>• чорнобильці 1-4 категорій</li> <li>• учасники бойових дій</li> <li>• інваліди війни</li> <li>• учасники війни</li> <li>• ветерани праці</li> <li>• жертви нацистських переслідувань</li> <li>• працівники цивільного захисту (право на безоплатне отримання)</li> </ul>
5	<b>Безкоштовний проїзд усіма видами міського пасажирського транспорту, автомобільним транспортом загального користування в сільській місцевості, залізничним і водним транспортом приміського сполучення та автобусами приміських маршрутів у межах області (для інвалідів 1 гр. і супроводжуючих)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• діти війни</li> <li>• учасники бойових дій</li> <li>• інваліди війни</li> <li>• учасники війни</li> <li>• чорнобильці</li> <li>• особи, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною</li> <li>• ветерани праці</li> <li>• особи, які мають особливі трудові заслуги перед Батьківщиною</li> <li>• жертви нацистських переслідувань</li> <li>• жертви політичних репресій</li> <li>• інваліди (у метро 1 та 2 груп по зору)</li> <li>• ветерани військової служби</li> <li>• діти з багатодітних сімей</li> <li>• судді</li> </ul>
6	<b>Безкоштовне придбання ліків за рецептами лікарів</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• чорнобильці 1-4 категорій, потерпілі від чорнобильської катастрофи</li> <li>• учасників бойових дій</li> <li>• інваліди війни</li> <li>• учасники війни</li> <li>• особи, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною</li> <li>• особи, які мають особливі трудові заслуги перед Батьківщиною</li> <li>• жертви нацистських переслідувань</li> <li>• жертви політичних репресій (50%)</li> <li>• ветеранів військової служби</li> <li>• діти з багатодітних сімей</li> <li>• інваліди</li> </ul>

7	<b>Безкоштовне позачергове зубопротезування (за винятком зубопротезування із дорогоцінних металів)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• чорнобильці 1-4 категорій (для 4-ї знижка)</li> <li>• учасники бойових дій</li> <li>• інваліди війни</li> <li>• учасники війни</li> <li>• ветерани праці</li> <li>• жертви нацистських переслідувань</li> <li>• ветерани військової служби</li> <li>• діти з багатодітних сімей</li> <li>• особи, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною</li> </ul>
8	<b>Першочергове обслуговування у лікувально-профілактичних закладах та аптеках</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• чорнобильці 1-4 категорій</li> <li>• учасники бойових дій</li> <li>• учасники війни</li> <li>• особи, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною (разом з членами сімей)</li> <li>• ветерани праці</li> <li>• інваліди війни</li> <li>• особи, які мають особливі трудові заслуги перед Батьківщиною (разом з членами сімей)</li> <li>• жертви нацистських переслідувань</li> <li>• ветерани військової служби</li> <li>• діти з багатодітних сімей</li> <li>• судді</li> </ul>
9	<b>Позачергове безоплатне надання санаторно-курортних путівок або одержання компенсації вартості самостійного санаторно-курортного лікування.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• чорнобильці 1-4 категорій (для 3-4 категорій компенсація 70%), діти, що постраждали від катастрофи</li> <li>• учасники бойових дій</li> <li>• інваліди війни</li> <li>• учасники війни</li> <li>• особи, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною</li> <li>• судді</li> <li>• ветерани праці (переважне право)</li> <li>• особи, які мають особливі трудові заслуги перед Батьківщиною</li> <li>• жертви нацистських переслідувань</li> <li>• жертви політичних репресій (без компенсації самостійного)</li> <li>• інваліди (за наявності показань)</li> <li>• працівники служби спеціального зв'язку та захисту інформації (без компенсації самостійного)</li> <li>• працівники цивільного захисту (без компенсації самостійного)</li> <li>• ветерани військової служби (переважне право без компенсації самостійного)</li> <li>• діти з багатодітних сімей</li> </ul>
10	<b>Щорічне медичне обслуговування, диспансеризація із залученням необхідних спеціалістів, лікування в спеціалізованих стаціонарах</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• чорнобильці 1-4 категорій</li> <li>• учасники бойових дій</li> <li>• інваліди війни</li> <li>• учасники війни</li> <li>• ветерани праці</li> <li>• жертви нацистських переслідувань</li> <li>• діти з багатодітних сімей</li> </ul>
11	<b>Переважне право залишення на роботі при вивільненні працівників у зв'язку зі змінами в організації виробництва і праці</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• чорнобильці 1-4 категорій</li> <li>• учасники бойових дій</li> <li>• інваліди війни</li> <li>• особи, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною</li> <li>• особи, які мають особливі трудові заслуги перед Батьківщиною</li> <li>• жертви нацистських переслідувань</li> <li>• ветерани військової служби</li> <li>• діти війни</li> </ul>
12	<b>Компенсація при переведенні на нижчеоплачувану роботу за станом здоров'я</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• чорнобильці 1-4 категорій</li> </ul>
13	<b>Виплата працюючим інвалідам допомоги з тимчасової непрацездатності до 4 місяців підряд або до 5 місяців у календарному році</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• чорнобильці 1 категорії</li> <li>• інваліди війни</li> </ul>
14	<b>Позачергове забезпечення житловою площею</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• чорнобильці 1-2 категорій</li> <li>• учасники бойових дій</li> <li>• учасники війни</li> <li>• працівники Прокуратури (у т.ч. після закінчення служби)</li> <li>• ветерани праці (переважне право)</li> <li>• пожежники</li> <li>• працівники міліції</li> <li>• судді</li> <li>• ветерани військової служби</li> <li>• жертви політичних репресій</li> <li>• особи, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною</li> <li>• особи, які мають особливі трудові заслуги перед Батьківщиною</li> <li>• працівники служби спеціального зв'язку та захисту інформації (по закінченню служби)</li> <li>• працівники служби цивільного захисту</li> </ul>

15	<b>Одержання безпроцентної позики на індивідуальне житлове будівництво (і пільгове погашення)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• чорнобильці 1-4 категорій</li> <li>• учасники бойових дій</li> <li>• інваліди війни</li> <li>• учасники війни</li> <li>• особи, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною</li> <li>• співробітники міліції</li> <li>• судді</li> <li>• ветерани праці</li> <li>• працівники гірничих підприємств (за рахунок власників)</li> <li>• жертви нацистських переслідувань</li> <li>• жертви політичних репресій (при проживанні у сільській місцевості)</li> <li>• медичні та фармацевтичні працівники (при проживанні в сільській місцевості)</li> <li>• працівники пожежної охорони</li> </ul>
----	---	---

## Додаток 2. Порівняння впроваджених програм соціальних електронних карток за основними характеристиками застосування: міжнародний досвід

Країна	Нова Зеландія	Австралія	США		Великобританія
Рівень	Загальнодержавний	Загальнодержавний	Місцевий: 5 штатів	Місцевий: 38 штатів	Місцевий: Лондон
Назва / термін	SuperGold Card	Seniors Sunday Pass, Seniors Card	WIC (Women, Infants, Children)	TANF (Temporary Assistance for Needy Families)	Transport for London
Схема фінансування	Післяплата	Післяплата	Передплата (\$14 на придбання продуктів харчування)	-	Післяплата
Транспортні пільги	Так	Так	-	-	Так
Пільги на оплату навчання	-	-	-	-	-
Пільги на придбання медикаментів	-	-	-	-	-
Фінансові послуги: поєднання з банківським рахунком, нарахування субсидій та виплат, зняття готівки, розрахунок за продукти/послуги	-	-	Так	Так	-
Медична страховка	-	-	Так	Так	-
Форма надання	Знижки та пільги	Пільги (безкоштовний проїзд)	Монетизована	Монетизована, талони на харчування	Безкоштовний / пільговий проїзд
Облікова функція	Так (облік знижок і пільг)	Так (облік пільг)	Так	Так (облік використання допомоги)	Так
Платіжна функція	Ні	Ні	Ні	Так (придбання певних товарів)	Ні
Компенсація	Державний бюджет	Місцеві бюджети	Державний (Федеральний) бюджет	Державний (Федеральний) і місцевий бюджети	Дотації з державного бюджету в місцевий бюджет для компенсації пільг



